COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

(Sesión celebrada el día 24 de octubre de 2017).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:40).

–Daremos comienzo a la sesión con el tratamiento del primer punto del orden día: Carpeta Nº 623/2016. Estatuto de los funcionarios no fiscales de la Fiscalía General de la Nación. Aprobación. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. (Distribuido Nº 839/2016.

A esos efectos, está previsto recibir dos delegaciones: una de la Oficina Nacional del Servicio Civil y otra de la Asociación de Fiscales del Uruguay.

Antes de dar ingreso a la primera delegación, dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«Carpeta n.º 916/2017. Código General del Proceso. Se modifica el artículo 419. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes».

–Ha sido distribuido a los señores senadores.

Este proyecto de ley ha sido presentado en la Cámara de Representantes por el señor senador Pasquet.

SEÑOR BORDABERRY.- Si me permite, señor presidente, propongo que esta iniciativa se tenga en cuenta en la Subcomisión para el Estudio del Proyecto de Ley de Contratos de Seguros. Justamente, el Ministerio de Economía y Finanzas estuvo refiriéndose a la posibilidad de dar información y de crear un registro de información sobre seguros. Según pude leer, en la iniciativa que empezaremos a estudiar se propone dar a los herederos del causante la posibilidad de recurrir a cualquier tipo de información sobre el derecho patrimonial del causante. En mi opinión, las dos iniciativas están relacionadas y, por tanto, sería conveniente que se comunique a esa subcomisión en qué está la Comisión de Constitución y Legislación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se tomará en cuenta su sugerencia, señor senador.

(Ingresa a sala la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil).

–Buenas tardes. Damos la bienvenida a la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil encabezada por su director, doctor Alberto Scavarelli, y que está acompañado por la subdirectora, doctora Gabriela Hendler y demás asesores.

Los hemos convocado a los efectos de tener vuestra opinión sobre un asunto que tiene en carpeta esta comisión y que refiere a una propuesta de estatuto de los funcionarios no fiscales de la Fiscalía General de la Nación.

SEÑOR SCAVARELLI.- Gracias, señor presidente. Saludo a todos y a todas. Es un honor, como siempre, estar aquí y más cuando venimos a estas salas de las que guardamos los mejores recuerdos.

Para la Oficina Nacional del Servicio Civil el asunto es muy sensible por cuanto trabajamos primero en la etapa de generación de la ley en el tema de las fiscalías aportando ideas y luego en la etapa de asesoramiento en cuanto a la instrumentación. Además, en este momento estamos

presidiendo una comisión –que también integra la Suprema Corte de Justicia, entre otros– para dar un nuevo formato institucional a la defensoría de oficio.

Este es un tema muy importante porque la reforma del código, como ustedes saben, está pasando por un momento histórico en el país, lo que implica un enorme desafío.

Traje un texto que si me autoriza, señor presidente, voy a leer rápidamente para pasar luego a analizar los detalles que no estén cubiertos en este informe que hicimos con los equipos técnicos.

Estamos tratando el análisis del proyecto de estatuto para los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que el Poder Ejecutivo ha remitido al Parlamento para su consideración. Al respecto y como primera precisión, quiero señalar que este proyecto responde al cumplimiento de lo que el literal F) del artículo 102 de la Ley n.º 19121

–conocida como estatuto del funcionario del Poder Ejecutivo– encomendó a los organismos comprendidos en el artículo 59 de la Constitución. Quiere decir que las disposiciones que regulan las materias que enumera el artículo 102 de la Ley n.º 19121, fueron tenidas en cuenta a los efectos de su aplicación gradual para los funcionarios dependientes de los organismos antes mencionados.

La Fiscalía General de la Nación, en tanto servicio actualmente descentralizado, a partir de la Ley n.º 19334, se encuentra alcanzada por la norma constitucional en su literal E) por cuanto abarca al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo cargos de judicatura, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y servicios descentralizados en general.

En otro orden, también resulta oportuno manifestar que la Oficina Nacional del Servicio Civil ejerce su cometido de asesoramiento siempre en el marco de sus competencias –recordemos que tiene una ley específica– y como es lógico, y salvo disposición legal que indique lo contrario, las opiniones de la oficina no tienen carácter vinculante, por lo que, sin perjuicio de los criterios que la misma entienda pertinentes, el organismo que recibe el asesoramiento puede, en forma lícita y legítima, adoptar criterios diferentes a los informados por la oficina.

Ello ha sido claramente explicitado por el doctor Montedeocar en la comparecencia a esta comisión el 17 de octubre, cuya versión taquigráfica hemos leído.

El trabajo fue realizado en el tiempo establecido por la ley, que había fijado un plazo, y según surge del acta firmada el 10 de febrero de 2016, fue consensuado por las autoridades de la fiscalía y el sindicato de la institución, Siffur, con la comparecencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil, no como parte sino como órgano de asesoramiento. De ese modo se cumplía con la negociación colectiva en forma bipartita de acuerdo a la Ley n.º 18508. Este extremo surge corroborado por lo informado en la comisión, en la última página de la versión taquigráfica, por el señor González el mismo 17 de octubre.

La metodología aplicada para dicho proyecto fue la de trabajar en forma conjunta y permanente a través de reuniones presenciales, en las que se realizó un análisis detallado de todos los aspectos orgánicos y funcionales de las necesidades de personal requerido para cumplir con los cometidos y objetivos institucionales de la fiscalía. El beneficio de dicha metodología es en pos de garantizar el resultado del proyecto. Así, el equipo que representó a la fiscalía aportó el conocimiento de la organización y sus necesidades, y el equipo del servicio civil, desde el punto de vista técnico, brindó el asesoramiento sobre criterios de buenas prácticas en técnicas de gestión organizacional y de gestión humana, que es su especialidad.

En términos generales, el proyecto presentado incorporó casi en forma textual las normas contenidas por el estatuto –Ley n.º 19121–, con las excepciones derivadas, en su gran mayoría, de los ajustes terminológicos, consecuencia del diferente ámbito orgánico en el que operará el texto una vez aprobado.

En ese sentido entonces, no existen comentarios, ni mucho menos observaciones a destacar respecto de la propuesta.

Cabe manifestar que las diferencias existentes, que van más allá de lo estrictamente terminológico, en tanto derivan en general de la propia especialidad del organismo, resultan totalmente

de recibo, desde el punto de vista técnico, para la oficina.

A modo de ejemplo, tanto en cuanto hace a la disminución de la duración del provisoriato –que en este caso está previsto en doce meses en lugar de los quince habituales–, como de la licencia especial sin goce de sueldo –seis meses en lugar de un año–, se trata en ambos casos de la adopción de criterios que resultan de valoraciones que hacen al ámbito de aplicación de la norma, para cuya decisión el jerarca del ente

–en este caso la fiscalía– cuenta con facultades legales que lo legitiman absolutamente.

Existen otras diferencias que resultan de la aprobación de normas legales anteriores, tal es el caso del modelo de escalafones, aprobado por la ley n.º 19438 de rendición de cuentas, específicamente, para la Fiscalía General de la Nación, el que se incorpora a este proyecto.

En definitiva, se trata de un proyecto de estatuto que se dicta en cumplimiento de un mandato legal y conforme a la norma constitucional, que no contiene diferencias sustanciales con el estatuto del funcionario del Poder Ejecutivo –Ley n.º 19121– y que en aquellos casos en los que se aparta del mismo, dichas diferencias –sin constituir una oposición al primero– obedecen a la especialidad del organismo, tal como así lo prevé el propio artículo 59 de la Constitución de la República.

Los artículos que se apartan de lo dispuesto en el estatuto –Ley

nº 19121– por la especialización del servicio son:

A) Sobre el ámbito de aplicación, el estatuto proyectado –que está a consideración de la Comisión de Constitución y Legislación– establece que se aplica a «todos los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Solo será aplicable a los funcionarios del Escalafón «N» de dicha Fiscalía, así como a los equiparados a los mismos, en cuanto no se oponga a las previsiones del estatuto específico». Se requiere de un esfuerzo para interpretar este artículo. Vamos a dar la interpretación que hemos adoptado técnicamente respecto a una redacción de la que no hemos sido parte.

En este aspecto entendemos que, de quedar este artículo redactado así, parecería que a los funcionarios del escalafón «N» –que se rigen por un estatuto específico– les serían aplicables también normas del estatuto proyectado para los «no N» –el que estamos considerando– mientras no se opongan a lo establecido en su escalafón propio. Es decir que habría una aplicación subsidiaria: tendríamos el escalafón «N» y el escalafón de los «no N» que también sería aplicable a los funcionarios del escalafón «N» en lo que no estuviera previsto en su escalafón. Esta es –entre otras– la interpretación que puede darse al artículo tal cual está redactado.

De ser este el sentido que quiere darse al ámbito de aplicación, debería especificarse claramente a qué se aplica y a quiénes en forma subsidiaria, y esto podría ser, incluso, por vía reglamentaria.

Con esta redacción podría concluirse que se aplicaría a los funcionarios «no N» y, subsidiariamente, a los pertenecientes al escalafón «N». A vía de ejemplo –es el más claro de todos– cito el caso de la licencia por maternidad, que está prevista para los «no N». No está mencionada en el escalafón «N» pero como allí hay un vacío, ese beneficio se extiende a los funcionarios del escalafón «N» a pesar de que está en el de los «no N».

B) Provisoriato de doce meses, que difiere del plazo de quince meses establecido en la Ley n.º 19121. Como lo que rige es el principio de especialización que se ha mencionado, se está a las razones expuestas por la fiscalía.

Existen otros organismos descentralizados –no es una novedad esto de que un organismo descentralizado tenga un plazo de vinculación funcional con un período de provisoriato– que se han apartado del plazo de los quince meses del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central. Valga mencionar que tenemos casos como el del INAU –que, en lugar de quince meses llevó el plazo a veinticuatro meses– y el Inisa, que fijó ese plazo en estos mismos doce meses que establece este proyecto de ley.

C) Idéntico comentario merece la regulación de las horas a compensar y lo proyectado respecto de los regímenes horarios especiales, cuyo fundamento radica en la necesidad de cubrir el servicio los 365 días del año, debiéndose destacar que la única modificación a la norma de la Ley n.º 19121 la constituye la eliminación del tope máximo a compensar. También destacamos que el jerarca solo podrá habilitar extensiones de la jornada laboral legal cuando existan razones de fuerza mayor debidamente fundadas. Quiere decir que se coloca en el extremo máximo de la excepcionalidad, que no es otro que el de la fuerza mayor, algo que requiere justificación específica.

D) Otro de los artículos que se aparta del estatuto del funcionario público es el relativo a la reducción de jornada por enfermedades que lo requieran. Justamente, difiere de la Ley n.º 19121 en cuanto agrega «por una misma afección» e incluye a las madres de niños prematuros, por lo regulado –a iniciativa de esta oficina– en la rendición de cuentas. Queremos agradecer enormemente la consideración legislativa de la incorporación de las licencias especiales para las madres de niños prematuros nacidos con menos de 32 semanas. Ese fue un paso realmente muy importante; estamos muy orgullosos de eso y queremos agradecer especialmente la aceptación unánime que tuvo el Parlamento nacional.

Entonces, en lo relativo a la regulación de estas horas se agrega, como dije, la frase «por una misma afección» y se incluye a las madres de niños prematuros, en la última rendición de cuentas, del 2016, que se corresponde con la Ley n.º 19438.

E) La Comisión de Servicio, reduce a seis meses en un plazo de cinco años lo que la Ley n.°19121–en la redacción que le ha dado el artículo 3.° de la última Rendición de Cuentas, Ley n.° 19535, que entrará en vigencia el próximo 1.° de enero– extiende a un año. Esta modificación está dada por la justificación de la fiscalía en mérito al desafío que implica la nueva institucionalidad.

La verdad es que la aplicación que dentro de pocas horas tendrá el nuevo Código está llena de interrogantes desde todos los ámbitos. Por lo tanto, tiene que haber cierta flexibilidad por lo que implica el cambio tan radical de los roles dentro del proceso.

F) La licencia por seis meses sin goce de sueldo a provisorios no difiere de la Ley n.°19121, solo que en este caso alcanza exclusivamente a esos provisorios de los que hablábamos, que están por un plazo de doce meses.

G) El régimen de contratación es otro punto importante. Aquí aparece la función gerencial. El Escalafón GE –gestión gerencial– comprende funciones que implican responsabilidad ejecutiva. Estas personas no adquieren calidad de funcionario público al terminar esa vinculación y si dicha contratación recayera en funcionarios pertenecientes al Inciso, solo en ese caso podrán reservar su cargo, tal como lo expresa el artículo 21 de la Ley n.° 17930. Cabe señalar que las funciones serán asignadas a través de un llamado a concurso, en primera instancia, dentro de los funcionarios presupuestados, los que en caso de ganar reservarán su cargo dentro del Inciso. En el caso de quedar desierto ese llamado, ya sea porque nadie lo gane o por no existir ninguna persona con el perfil requerido, podrá ser provisto a través de un concurso externo, según lo prevé el artículo 146 de la Ley n.º 19438.

Además del concurso para la asignación de estas funciones, deberá suscribirse un compromiso de gestión, que es a lo que está apuntando la Administración, el Gobierno, la Oficina Nacional del Servicio Civil y la OPP, en todas las áreas. Pueden asignarse transitoriamente a funcionarios del Inciso, en tanto no se realice el concurso.

Finalmente, y en cuanto al escalafón gerencial, la fiscalía optó por incluir dentro de su estructura, que comprende distintos niveles, para el nivel inferior, la designación de cargos de carrera como, por ejemplo, la Jefatura de Departamento. En tanto, para el resto de los niveles como la División y la Gerencia de Área, la asignación de funciones transitorias estarán sujetas a compromisos de gestión, a partir de ese nivel, tal como lo expresa el artículo 145 de la propia ley de fiscalía n. º19438.

Paso a referirme al contrato de provisoriato de un funcionario público, que en virtud de un contrato formalizado por escrito presta servicios personales en este proyecto por un término de doce meses. Se elimina la prueba que el Estatuto preveía cuando se cumplían los quince meses, pero no la evaluación del desempeño, que la realiza un tribunal conformado por el supervisor directo, un representante de los funcionarios y un miembro designado por el director general.

Con respecto al contrato de trabajo diré que para el funcionario público que desempeña tareas transitorias, excepcionales, a término o tareas permanentes específicas, cuyo aumento de volumen transitorio no puede ser afrontado por funcionarios presupuestados, se prevé este contrato de trabajo por dos años y prórrogas iguales.

H) En cuanto a la nueva estructura escalafonaria, también tenemos una variable. Se aprobó por ley, luego de culminado el proceso de asesoramiento de esta Oficina Nacional del Servicio Civil, ya que es posterior a él, en cuanto a la racionalización administrativa y que una vez aprobada fue posteriormente comunicada a esta oficina por la fiscalía.

I) Hay una cuestión terminológica porque se sustituye el término «ocupación» por «función», que tiene toda una construcción dogmática y doctrinaria.

J) Con respecto al tema de los traslados, que es muy importante, cabe destacar que a los funcionarios «N» no se les pide su conformidad, es decir, que los fiscales van donde se disponga que vayan, mientras que los funcionarios «no N» tienen que ser consultados respecto de los traslados.

K) En cuanto al procedimiento disciplinario, tanto el concepto de falta, su clasificación y los procedimientos disciplinarios abreviados, se ajustan totalmente a lo establecido en el Estatuto del Funcionario de la Administración Central, de acuerdo a la Ley n.º 19121. Sin embargo, existe una remisión efectuada por el proyectado artículo 75 a las normas del Decreto 500/991 en esta materia, en todo cuanto no se oponga a las previstas en el proyecto a estudio. En este punto, nos permitimos dejar algunas sugerencias de nuestro equipo. Ellas son: a) eliminar la remisión al decreto 500/991, para que se consulte y b) en virtud de la potestad reglamentaria que se atribuye al director general –artículo 94 del proyecto–, se propone que en el proyecto de ley se dicte un reglamento cuyo soporte deberá ser el contenido en el capítulo VII del presente proyecto. Pueden convivir pero quizás quedaría mucho más claro si se fuera directo a un cambio de esta naturaleza. De todos modos, esto es simplemente una propuesta para clarificar.

L) Con referencia a lo manifestado por el Sindicato del organismo, Siffur, respecto a las facultades otorgadas al director general en relación a la aprobación del manual descriptivo de cargos, funciones y grados de la estructura escalafonaria del organismo, corresponde señalar en, primer término, que al presente la estructura que se encuentra vigente ha sido aprobada con el consentimiento del sindicato. De futuro y de existir voluntad del jerarca en cuanto a modificar dicho manual, deberá previamente darse cumplimiento a la instancia de negociación colectiva, conforme a la Ley nº 18508 y al asesoramiento de las oficinas técnicas correspondientes.

Por otra parte, y en materia de ingresos, no es preceptivo que el reclutamiento y selección del personal se realice a través del Área Reclutamiento y Selección de esta Oficina Nacional del Servicio Civil, en virtud de que se trata de un servicio descentralizado, bastando con la publicación obligatoria –esto surge de la última rendición de cuentas– de los llamados en el Portal Uruguay Concursa y la acreditación del cumplimiento de las cuotas de discriminación positiva, en relación a los afrodescendientes y personas con discapacidad. Esta publicación a través del portal único nos facilita la aplicación de esta normativa.

Estos son los comentarios generales. Como nos acompañan algunos de los gerentes de las áreas que integran la Oficina Nacional de Servicio Civil, quedamos a las órdenes para las consultas que quieran realizar.

SEÑOR BORDABERRY.- Quisiera hacer una pregunta sobre el artículo 12 y las modificaciones que propuso la fiscalía. Allí se establece algo que creo existe en el Banco Central, en el sentido de que cuando se envía a una persona en comisión por una pasantía de perfeccionamiento, se dispone la obligación de retornar a trabajar en la fiscalía. Esto no estaba en el proyecto de ley realizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil y me parece de muy difícil ejecución posterior. Se dispone, para quien no retorne, una obligación de resarcir al Estado con todos los salarios que percibió durante el período en comisión y, además, se lo considera falta grave. Ahora bien; si la persona renunció, la falta grave no le va a afectar mucho, salvo en el caso de que quiera reingresar en el futuro. Me gustaría conocer la opinión sobre eso porque me parece algo complicado. Con respecto al resto, la fiscalía solamente hace modificaciones de texto, no de fondo, al proyecto original.

SEÑOR SCAVARELLI.- El artículo que se propone agregar, recoge el artículo 3.º de la Rendición de Cuentas que se aprobó hace un tiempo. Cabe señalar que fue iniciativa de la Oficina Nacional del Servicio Civil, que contó con el respaldo del Poder Ejecutivo, que comienza a regir el 1.º de enero y que modifica el estatuto.

¿Cuál es la situación en este caso? Esto ya lo explicamos cuando comparecimos por motivo de la Rendición de Cuentas. Lo que hace es tomar una norma que ya está vigente, es decir, que no hay innovación, hubo innovación cuando lo tratamos en la Rendición de Cuentas.

¿Pero, qué sucede? Supongamos que un funcionario sale al exterior a hacer un curso y la jerarquía entiende que es un curso que beneficia a la Administración. Ahora bien: si el funcionario va a seguir cobrando su salario como si trabajara, esto tiene dos aspectos. En un espacio público donde está constreñido el ingreso por las razones que todos conocemos, cuando un funcionario deja de prestar su función, hay otro que tiene que cumplir la función del que se va y además se le paga el salario. No es una patología extendida, pero lo suficientemente reiterada como para que el Parlamento elabore una norma que establezca que si la persona que va a hacer el curso al exterior –que durante todo ese tiempo cobró el salario como si trabajara integralmente– cuando lo termina no vuelve –como suele suceder–, tiene la obligación de restituir los salarios que haya recibido en ese tiempo. Lo que debería haber hecho ese funcionario es solicitar licencia sin goce de sueldo, hacer el curso, quedarse donde quiera y renunciar.

El segundo factor es el de la falta grave, que es el tema económico único como sanción. Este es un factor muy importante, pero también depende de la oferta y de lo que suceda para que el funcionario no vuelva. Tiene que quedar claro que el incumplimiento es de tal magnitud –y así lo establece la ley que entra a regir en enero–, que se considera una falta grave. Recordemos que ha sido desglosado del proyecto de ley –lo tratamos el otro día en una comisión del Senado– el artículo que prevé que una persona destituida no puede volver nunca más a la Administración, no importa cuál sea la causal. Ha sido propuesto un texto alternativo que modifica esto cuando no medien situaciones de delito u omisiones conexas con delito.

Para ser concreto en la respuesta a lo que se consulta, con respecto a la primera interrogante, el texto se deja tal cual está. Y en cuanto a la segunda –no conocíamos este agregado–, queda claro que se toma la norma que está prevista en la Rendición de Cuentas, que comienza a regir el 1.º de enero.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más consultas por parte de los señores senadores, les agradecemos mucho la presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil).

–Quiero informar que mientras recibíamos a la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil, el fiscal Zubía, vicepresidente de la Asociación de Fiscales del Uruguay, se hizo presente para solicitar prórroga por una semana porque la asociación no tuvo tiempo suficiente para estudiar el tema y expedirse. Él quería asistir a la comisión y explicarlo personalmente, pero me tomé la atribución de decirle que yo podía trasladar su inquietud, a los efectos de no hacerlo esperar.

Por lo tanto, continuaremos con el análisis de este tema en la sesión del martes próximo.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 15:17).